



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**TRAJETÓRIA E NATUREZA DA REFORMA DAS PENSÕES DE
VELHICE: OS CASOS DA ALEMANHA, PORTUGAL E SUÉCIA
NO PERÍODO 1992-2015**

NUNO ALBERTO ANTUNES RAMOS

OUTUBRO - 2016



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**TRAJETÓRIA E NATUREZA DA REFORMA DAS PENSÕES DE
VELHICE: OS CASOS DA ALEMANHA, PORTUGAL E SUÉCIA
NO PERÍODO 1992-2015**

NUNO ALBERTO ANTUNES RAMOS

ORIENTAÇÃO:

PROF^a. DOUTORA MARIA MANUELA ARCANJO

OUTUBRO - 2016

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Manuela Arcanjo, pela sua orientação, total colaboração e disponibilidade demonstradas ao longo da elaboração deste trabalho.

Aos meus pais e irmão, pelo apoio incondicional e compreensão.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar a natureza e o perfil das reformas realizadas nos sistemas públicos de pensões da Alemanha, Portugal e Suécia, no período entre 1992 e 2015. Para a concretização deste objetivo, a dissertação baseia-se na revisão de literatura que mostra a influência das diversas determinantes no processo de reformas realizadas e as reformas implementadas nos países escolhidos. Após a caracterização das reformas através de indicadores qualitativos, conclui-se que a alteração da fórmula de cálculo das pensões constitui a reforma mais utilizada nos três países, sobretudo mediante a introdução do fator demográfico ou de sustentabilidade. A revalorização e a modificação da idade de reforma são as reformas que se seguem em termos de maior implementação.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema público de pensões, Regime contributivo, Reforma Paramétrica, Reforma Estrutural, Modelos de Pensões.

ABSTRACT

This study aims to identify the nature and profile of reforms in public pension systems of Germany, Portugal and Sweden, between 1992 and 2015. To achieve this goal, the dissertation is based on the literature review that shows the influence of different factors in the process of reforms undertaken and the reforms implemented in the selected countries. After the characterization of reforms through qualitative indicators, it is concluded that the change in the pension calculation formula is the most used reform in the three countries, particularly by introducing the demographic or sustainability factor. The revaluation and the modification of retirement age are the reforms that follow in terms of bigger implementation.

KEYWORDS

Public pension system, Contributory scheme, Parametric Reform, Structural Reform, Pension Models.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. AS DETERMINANTES E A NATUREZA DAS REFORMAS DA PROTEÇÃO À VELHICE:	
REVISÃO DA LITERATURA	3
1.1. AS DETERMINANTES DEMOGRÁFICA E ECONÓMICA	3
1.2. NATUREZA DAS REFORMAS DOS SISTEMAS DE PENSÕES DE VELHICE	9
2. A PROTEÇÃO À VELHICE NA EU: DIVERSIDADE DE MODELOS	13
2.1. REGIMES DE BEM-ESTAR E PENSÕES: O PAPEL DO ESTADO.....	13
2.2. A ABORDAGEM MULTI-PILAR	16
3. ANÁLISE EMPÍRICA DAS REFORMAS	23
3.1. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	23
3.2. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS MEDIDAS DE REFORMA	24
3.3. NATUREZA DAS REFORMAS.....	33
CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
ANEXOS.....	46

INTRODUÇÃO

As sociedades ocidentais têm sido confrontadas, desde o início dos anos 90, com questões ligadas às profundas mudanças demográficas, à evolução das estruturas familiares e da estrutura de emprego, que têm constituído um desafio à sustentabilidade do sistema público de Segurança Social, em especial devido ao elevado esforço de financiamento da despesa em pensões de velhice. A relevância deste tema reflete-se na elevada produção científica que lhe é dedicada e, deste modo, o trabalho aqui apresentado baseia-se na revisão de literatura que mostra a influência das diversas determinantes no processo de reformas realizadas e as reformas implementadas nos países escolhidos. Estes países foram Portugal, Alemanha e Suécia, porque são representativos de três regimes de bem-estar diferentes e a proteção contributiva em repartição é o principal esquema de proteção pública à velhice. De referir que a escolha de Portugal também está relacionada com o facto de ser o país onde vivemos e por essa razão é importante conhecermos o que nele tem sido feito neste domínio, e por outro, o caso português tem sido pouco estudado na literatura e, deste modo, esta dissertação pretende contribuir para pôr em evidência a evolução verificada no sistema de pensões português. Quanto ao horizonte temporal foi escolhido o período entre 1992 e 2015, pois, segundo a literatura abrange um período longo que inclui a primeira e subsequentes vagas de reformas e que permitirá identificar a opção por reformas de natureza e alcance diferente.

Tendo em conta estes fatores, o presente trabalho analisa o contexto de reformas realizadas no período de 1992-2015 na proteção à velhice nos sistemas públicos de pensões da Alemanha, Portugal e Suécia, com o objetivo de identificar a natureza e o perfil das reformas nestes países.

Para cumprir este objetivo a estrutura deste trabalho engloba três capítulos, sendo o primeiro capítulo dedicado a mostrar o impacto das determinantes demográfica e económica e a caraterizar a natureza – estruturais ou paramétricas - das reformas nos sistemas europeus de pensões de velhice, em particular no quadro da União Europeia. O segundo capítulo carateriza os sistemas de pensões segundo os regimes de bem-estar, dando especial relevo ao papel do Estado, e apresenta a tipologia dos sistemas de pensões mais usada - a classificação multi-pilar. No terceiro capítulo efetua-se uma apresentação e análise das medidas de reforma do sistema de pensões na Alemanha, Suécia e Portugal, por forma a identificar a natureza das reformas instituídas nesses países.

1. AS DETERMINANTES E A NATUREZA DAS REFORMAS DA PROTEÇÃO À VELHICE:

REVISÃO DA LITERATURA

1.1. AS DETERMINANTES DEMOGRÁFICA E ECONÓMICA

O envelhecimento da população, e a consequente pressão orçamental, tem constituído uma das principais determinantes das reformas dos sistemas europeus de proteção à velhice, em particular no quadro da União Europeia.

O envelhecimento é resultado do declínio da natalidade bem como do aumento da esperança média de vida, sendo que, conjugados com a variação negativa da mortalidade, influenciam a transição da distribuição etária de pirâmide a pilar, isto é, a disposição da população pelos diferentes escalões etários é cada vez mais uniforme (Bloom e McKinnon, 2010). O aumento da longevidade, num contexto de melhoria dos cuidados de saúde, e redução da proporção da população jovem em relação aos idosos têm vindo a ter um impacto negativo no mercado de trabalho. Por conseguinte, tendo em conta que na maioria dos países europeus o mecanismo predominante de financiamento dos sistemas de segurança social são as contribuições sociais pagas por trabalhadores e empregadores, aquela mudança demográfica tem conduzido à diminuição da força de trabalho que financia a despesa contributiva da segurança social.

Neste contexto distingue-se o envelhecimento na base (redução do número de jovens) e envelhecimento no topo (aumento da população acima dos 65 anos). Para este processo de “envelhecimento no topo” tem contribuído decisivamente o aumento da esperança de vida à nascença que, apesar de partilhado pelos dois sexos, apresenta valores médios diferentes. Por exemplo, em 1992 Portugal apresentava 71 anos para os

homens e 78,4 anos para as mulheres, enquanto em 2013 registava 77,6 anos e 84 anos, respetivamente¹ (ver Quadro 1 em Anexo).

A importância relativa das pessoas idosas está a aumentar também devido aos outros grupos etários estarem a perder importância. De facto, o peso relativo gradualmente maior da população idosa resulta do aumento da duração média de vida, com a diminuição da mortalidade nas idades mais jovens a alargar-se às idades adultas e às pessoas mais velhas, mas também dos baixos níveis de fecundidade e da não renovação das gerações. Assim, em 1992 os países da UE-27 tinham no seu conjunto 18.9% de pessoas com menos de 15 anos e 14.2% de pessoas com mais de 65 anos de idade. Por sua vez, em 2014 a UE-27 apresentava 15.6% de pessoas com menos de 15 anos e 18.7% de pessoas com mais de 65 anos de idade (ver Quadro 2 em Anexo).

A evolução do rácio entre os idosos e a população em idade ativa tem revelado um aumento substancial em muitos países europeus (ver Quadro 3 em Anexo), influenciada em grande medida pela geração do *baby boom* (nascidos após a II Guerra Mundial), que foram afetando progressivamente a dimensão dos diversos grupos etários. Assistiu-se, assim, a partir dos anos 90 do século passado, ao incremento da proporção da população com 65 e mais anos e, consequentemente, à sua saída do mercado de trabalho (ver Quadro 2 em Anexo). Por exemplo, Portugal e a Alemanha pertencem ao grupo de países em que o envelhecimento da população acontece a um ritmo mais rápido, enquanto a Suécia está inserida no grupo onde a tendência demográfica é mais favorável comparativamente aos outros Estados-membros².

¹ O aumento da esperança de vida, à nascença e aos 65 anos, tem fundamentado a necessidade de prolongar a vida ativa para os trabalhadores dos grupos etários mais elevados (OCDE, 2012).

² Entre 1992 e 2014, o peso relativo da população com 65 e mais anos aumentou 6 pontos percentuais em Portugal e na Alemanha e apenas 1.8 pontos percentuais na Suécia.

Perante a gradual alteração da pirâmide etária, o Banco Mundial (1994: 92) defende que, “aumentar a produtividade é a única maneira de um grupo cada vez mais reduzido de população ativa suportar um grupo de pensionistas em crescimento sem uma quebra no nível de vida”. No mesmo sentido, a Comissão Europeia (2010:68) defendia³ que “o crescimento económico potencial teria que depender menos do aumento da população em idade ativa e mais em medidas que melhorassem a produtividade”.

A sustentabilidade dos sistemas de pensões também é agravada pelo aumento das despesas associado às reformas antecipadas. Aysan & Beaujot (2009) defendem a dificuldade em sustentar um sistema de pensões perante o declínio das taxas de mortalidade e de fertilidade e enquanto os trabalhadores reformam-se antes da idade de acesso à pensão estatutária. Segundo os autores, a reduzida participação no mercado de trabalho da faixa etária dos 55 aos 64 anos⁴ é explicada com “análises que mostraram que os sistemas de pensões públicos⁵ contribuem para essa realidade” (2009:706). Onde, em oposição às medidas de segurança social de finais do século anterior, que propiciavam a saída do mercado de trabalho, deveriam ser atribuídos incentivos aos trabalhadores para continuarem a sua vida ativa para além da idade legal de reforma. Em muitos países europeus a idade média efetiva de reforma dos trabalhadores era muito inferior à idade legal, sendo que este comportamento encontrava-se enraizado na ideia de que constituía uma resposta aos níveis altos de desemprego. Ao contrariar esta realidade, adia-se o recebimento da pensão e prolonga-se o pagamento de contribuições sociais. Da mesma forma, uma população ativa cada vez maior pode promover a

³ Com base em projeções do Eurostat.

⁴ Os autores recorrem a dados de países da OCDE no período de 1970-2005.

⁵ Adicionalmente, os autores mencionavam o potencial efeito de uma generosa proteção ao desemprego.

atividade económica e, assim, aumentar as receitas fiscais, incluindo aquelas direcionadas para programas de segurança social financiados por impostos.

Para Bloom e McKinnon (2010), a necessidade de prolongar a vida ativa dos trabalhadores mais velhos também advém do facto dos países europeus tomarem a consciência de que o aumento dos movimentos migratórios não é um elemento decisivo para suavizar o envelhecimento da população, aumentar a força de trabalho disponível e reforçar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

A sustentabilidade é indissociável do crescimento económico e nesta perspetiva Davis (2005:562) defende “o efeito negativo do envelhecimento na produtividade”, atendendo à redução da população em idade ativa. Usando a teoria do ciclo de vida, o estudo de Davis (2005) analisa a tendência para a menor poupança da população idosa⁶. Contudo, o ponto mais alto da poupança usualmente acontece no período mais avançado da vida ativa e, no entender do autor, era por isso expetável um aumento da poupança na última década deste século. Para esta realidade iria contribuir a etapa de maturação em que se encontrava a geração *baby-boom* e a sua poupança para a reforma. Durante esta etapa de maior poupança, a UE enfrenta um declínio do crescimento potencial que, mediante um contexto de políticas macroeconómicas relaxadas, cria condições para a existência de deflação e a instabilidade financeira.

A grave crise financeira de 2007 e a recessão económica iniciada em 2008 contribuíram para a continuidade das reformas nos sistemas de pensões dos países europeus.

⁶ Numa fase inicial os jovens adultos não poupam, seguido da poupança para a reforma e finalmente a fase da reforma onde não há poupança.

A crise financeira⁷ deu origem a uma crise económica, espelhada na redução do Produto Interno Bruto (PIB) real em cerca de 4.4% nos países da União Europeia em 2009 (ver Quadro 4 em Anexo). A quebra na atividade económica resultou, naturalmente, num agravamento em diversos indicadores das finanças públicas. Se em 2007 o défice orçamental (em percentagem do PIB) da UE28 era de 0.9%, em 2009 este indicador atingiu -6.7%, com o consequente agravamento do rácio dívida-produto⁸ (ver Quadro 5 em Anexo).

As crises resultaram no crescimento do desemprego e empobrecimento da população, refletindo-se no aumento da despesa com prestações de desemprego e com prestações com condição de recursos e diminuição da receita em contribuições, que agravaram a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões. De facto, à semelhança de crises económicas anteriores constata-se a deterioração das finanças públicas, patente no aumento dos défices orçamentais e da dívida pública, em resultado do aumento do desemprego, diminuição de receitas fiscais e contribuições necessárias, nomeadamente, à provisão pública de prestações de apoio à velhice.

Outra questão pertinente é relacionada com o tipo de trabalho disponível para os mais jovens e os mais idosos. Ainda antes da recessão global, a tendência do mercado de trabalho correspondia a um aumento do emprego mais precário, com o aumento do trabalho temporário, o emprego *part-time* e a informalidade, com prejuízo da segurança social e das finanças públicas.

⁷ De acordo com OCDE (2012) podem destacar-se, em termos financeiros, a crise do mercado de ações, com as avaliações a caírem para cerca de metade, e os resgates dispendiosos de bancos e outras instituições financeiras, com injeções de capital e outros apoios diretos equivalentes a cerca de 4% do PIB, em média, nos países do G20 (abreviatura para Grupo dos 20 - grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia).

⁸ Estónia, Letónia e Lituânia registaram défices superiores a 10%.

O choque financeiro e económico de 2007-2008 repercutiu os seus efeitos nos anos posteriores com um profundo impacto nas economias e nas finanças públicas da maioria dos países europeus. Por exemplo, em Portugal a inevitabilidade da crise orçamental obrigou a um resgate, através do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), acordado com a Comissão Europeia, o BCE e o FMI (Troika). A Suécia foi pouco afetada pela crise no que concerne à execução orçamental devido à solidez das finanças públicas no período que antecede a crise, de tal forma que a dívida pública em percentagem do PIB iniciou uma descida após atingir o ponto mais alto em 2009 (41,9%). Por sua vez, a Alemanha “tem provado ser particularmente resistente contra as recentes crises” (Funk, 2012: 30) evidenciando em 2010 e 2011 os níveis de emprego mais altos desde a reunificação - contrariando os tempos anteriores à crise onde registava em 2005 a quarta taxa de desemprego mais alta entre os países da Europa (cerca de 11,2%) – “apesar da maior queda do PIB real no país desde a 2ª Guerra Mundial em 2009” (2012:28).

Em consequência do envelhecimento da população acentuou-se a necessidade de o Estado prover às transferências e aos serviços relacionados com a velhice. A crise veio acrescentar-se ao impacto económico do envelhecimento demográfico na provisão de pensões, gerando pressões orçamentais adicionais no financiamento e nas contribuições dos regimes contributivos. Deste modo, tendo em conta o impacto recessivo nas finanças públicas, tornou-se necessário prosseguir com as reformas para melhorar a eficiência e eficácia da despesa social, designadamente no domínio das pensões.

1.2. NATUREZA DAS REFORMAS DOS SISTEMAS DE PENSÕES DE VELHICE

Desde o final da década de 80 do século passado, todos os países europeus iniciaram – em momentos distintos e com alcance diferente – processos de reforma dos seus sistemas de pensões em função dos efeitos do envelhecimento demográfico e do desempenho macroeconómico, num quadro de consolidação orçamental imposta pelas regras da União Europeia⁹. Neste âmbito, surgiram vários estudos científicos que procuraram caracterizar a natureza das reformas dos sistemas de pensões de velhice.

A abordagem de Bonoli e Palier (1998) baseia-se na dicotomia entre reformas que não alteram o modelo existente, designadas de continuidade ou “*path dependency*”, e reformas estruturais ou “*inovadoras*” de programas sociais que podem criar oportunidades para eventuais transformações do sistema. As reformas de continuidade referem-se a políticas que são adotadas tendo em consideração o regime em vigência e, desta forma, preservam as formas institucionais existentes. As reformas inovadoras “afetam os fatores institucionais que contribuíram para estruturar debates, preferências políticas e escolhas de políticas no passado” (p.321) e, como resultado, “é alterada a relação de poderes entre grupos e atores com interesse nestes programas” (p.323). Os dois tipos de reformas são identificados através de quatro critérios: o direito de acesso, a estrutura de benefícios/prestações, o modelo de financiamento e os atores envolvidos.

O trabalho desenvolvido por Vidlund (2006:1) teve como objetivo central mostrar que pequenas alterações incrementais podem resultar em reformas do sistema, sendo que “as políticas de austeridade incluem mudanças desde a redução da despesa, reestruturação de programas do Estado de bem-estar com menor intervenção do Estado ou a alteração do ambiente político de forma a aumentar a probabilidade de uma

⁹ Estas regras vigoram não só após 1999, para os países da zona Euro, mas constituíram um fator de esforço de contenção do crescimento da despesa pública na fase de preparação para adoção do euro.

mudança radical no futuro”. Com efeito, o autor recorre à classificação por fases de Hacker (2004) para reforçar essa ideia. Este autor refere-se a etapas de deriva, conversão, estratificação e revisão do sistema. A primeira etapa constitui uma nova direção para o sistema sem alteração das políticas. A segunda etapa é uma adaptação do sistema ao contexto através da reestruturação de políticas. A terceira etapa corresponde à criação de uma política nova sem a eliminação da anterior. E, finalmente, a etapa de revisão constitui a substituição ou a eliminação da política existente, em sintonia com a terceira ordem de Hall.

Por seu lado, Bonoli e Palier (2007: 569) afirmam que o processo incremental decorre por longos períodos de tempo, por oposição ao método faseado de reformas (“*staged reform process*”), em que “cada reforma facilita a adoção da próxima”. Todavia, a opinião dominante na literatura é que ainda não ocorreu nenhuma reformulação radical do Estado social devido à impopularidade das decisões junto dos eleitores, responsabilização política daí resultante e continuidade ou dependência das instituições sociais face ao regime existente (“*path dependency*”).

Consequentemente, a transformação dos sistemas de pensões pode ser fortemente condicionada por características institucionais existentes. Neste contexto, Vidlund (2006) e Aysan & Beaujot (2009) referem-se à classificação proposta por Pierson (2001), ou seja, a reestruturação/reforma dos sistemas de pensões pode ser realizada segundo três dimensões: contenção de custos, recalibragem e remercadorização¹⁰.

A remercadorização é considerada a dimensão mais significativa na transformação do Estado de bem-estar, designadamente pela alteração dos direitos sociais em virtude do aumento de restrições nos critérios de elegibilidade de acesso às prestações e/ou

¹⁰ Tradução nossa de “*re-commodification*” (conceito usado pelos autores).

diminuição dos benefícios. A contenção de custos acontece em resposta às pressões sobre os orçamentos do Estado procurando reduzir o peso da despesa e, ao contrário da mercantilização, centra-se na redução dos custos no intuito de preservar o modelo existente. A recalibração consiste na remoção de normas ineficientes através de dois tipos de mudanças: a racionalização (modificação das políticas sociais) e atualização (adaptar programas sociais às mudanças na economia e sociedade).

Hall (1993)¹¹ propôs uma análise tricotômica baseada numa ordem hierárquica da natureza das alterações: aumento das taxas contributivas ou alteração da indexação dos valores das prestações sociais do aumento salarial para a taxa de inflação (mudanças instrumentais ou de primeira ordem); mudanças paramétricas na política de reformas com a introdução de novas regras de cálculo ou de acesso (mudanças de segunda ordem); e mudança paradigmática com a modificação da lógica da política de pensões (mudança de terceira ordem).

No entender de Vidlund (2006), há uma analogia entre a classificação anterior e a proposta de Pierson, visto que a primeira e segunda ordem de mudança de Hall, assim como a recalibração e a contenção de custos de Pierson, correspondem a políticas que não alteram o paradigma vigente. Por contraste, a terceira ordem e a mercantilização refletem uma mudança mais ou menos radical do sistema.

De facto, embora os desafios sejam semelhantes nos diferentes países industrializados, as políticas adotadas podem ser diferentes. Neste sentido, Aysan & Beaujot (2009) elaboram a sua análise influenciados pela classificação de Esping-Andersen (1990), que agrupa os países segundo os regimes de Estado de bem-estar: Liberal, Social Democrata e Conservador. Sendo que a estes acrescentam um quarto

¹¹ Citado em Vidlund (2006:2).

grupo de Estado de bem-estar – Sul da Europa, justificado pelo facto do grupo apresentar características específicas, tais como o papel crucial da família e níveis inferiores de serviços de Estado de bem-estar¹².

Portanto, diferentes regimes de Estado de bem-estar representam diferentes responsabilidades assumidas pelo mercado, o Estado (incluindo os programas da segurança social) e a família na provisão de bem-estar.

Em termos de política de pensões, os autores afirmam que a contenção de custos tem sido mais evidente nos países integrados nos regimes Social Democrata (tais como a Noruega e a Suécia) e Conservador (por exemplo, a Alemanha e a França), enquanto o grupo dos países do regime Liberal (como a Irlanda e o Reino Unido) centram a sua ação no fortalecimento do papel dos indivíduos no mercado (mercantilização). Por sua vez, o grupo de países do Sul da Europa (servem de exemplo, a Espanha e a Itália) foca-se em alterar o normativo legal (recalibragem).

A conclusão de Aysan & Beaujot (2009) aponta para o facto da “discussão da reforma do sistema de pensões estar focada excessivamente na questão das finanças públicas” (p.717), quando na realidade “diferentes Estados de bem-estar desenvolveram as suas próprias abordagens à reforma do sistema público de pensões” (p.718). A sustentabilidade dos sistemas é facilitada se houver uma combinação de fatores, designadamente o aumento de contribuições, redução do valor das prestações, aumento da idade da reforma e aumento do período contributivo necessário para ter direito a uma pensão completa.

¹² Vidlund (2006:3) refere também a tipologia dos regimes de bem-estar de Korpi e Palme (1998) de acordo com as dimensões de elegibilidade (acesso à prestação), estrutura de prestações (taxa fixa ou dependente das remunerações), administração (gestão dos esquemas de pensões), financiamento (contribuições ou impostos) e arena de tomada de decisões (pública, i.e., Estado e políticos, ou privada, i.e., parceiros sociais, mercados).

2. A PROTEÇÃO À VELHICE NA EU: DIVERSIDADE DE MODELOS

2.1. REGIMES DE BEM-ESTAR E PENSÕES: O PAPEL DO ESTADO

As mudanças demográficas e as suas consequências na participação no mercado de trabalho estão estreitamente relacionados com a formação e o funcionamento do regime de bem-estar. A proteção à velhice é parte integrante das políticas de bem-estar já que têm influência preponderante no nível de vida dos idosos, apresentando grande diversidade nos países europeus.

A constituição dos modelos de bem-estar pressupõe o agrupamento de países mediante a relação que se estabelece entre o Estado, mercado e família na provisão social. Assumindo a tipologia de Esping-Andersen (1990) as características dos sistemas de pensões podem ser diferenciadas à luz dos três regimes de bem-estar: Liberal, Social Democrata e Conservador.

O regime Liberal (ou Anglo-Saxónico) caracteriza-se pelo papel dominante do mercado na gestão do risco social de velhice, reduzida despesa pública com pensões e aplicação de condições de recursos no acesso às prestações de proteção à velhice. Por estes motivos, “os benefícios são tipicamente modestos”, com o “Estado a encorajar o mercado, de modo passivo – ao garantir apenas o mínimo – ou ativamente – ao subsidiar esquemas privados de bem-estar” (Esping-Andersen, 1990: 26; 27).

No regime Social Democrata (ou Escandinavo) o Estado é preponderante na provisão de pensões de velhice assegurada por sistemas públicos universais financiados pelos trabalhadores e entidades patronais e reduzindo a dependência do indivíduo face ao agregado familiar. Neste sentido, Esping-Andersen (1990: 28) refere que “os benefícios são graduados de acordo com os salários auferidos”, construindo-se “uma

solidariedade universal em favor do Estado de bem-estar” em que “todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar”.

O regime Conservador (ou Continental) reflete uma tradição corporativista influenciada, em alguns países, pelas instituições religiosas. Assim, a proteção à velhice é diferenciada por grupos profissionais, o que origina “a preservação das diferenças de estatuto” (Esping-Andersen, 1990: 27).

A classificação desenvolvida por Esping-Andersen foi objeto de diversas críticas, entre as quais a classificação de alguns países (caso da Itália, por exemplo). Assim, vários autores acrescentaram um quarto grupo de países, designado de Europa do Sul, que inclui a Espanha, Grécia, Itália e Portugal. Este grupo emerge como um modelo de bem-estar distinto com especificidades próprias e distintivas face aos modelos apresentados por Esping-Andersen.

É possível distinguir duas abordagens relativamente à natureza do modelo de bem-estar da Europa do Sul. Uma primeira que tende a considerar estes países como versões pouco desenvolvidas do modelo conservador/continental (Castles, 1995; Katrougalos, 1996; Esping-Andersen, 1999; Powell & Barrientos, 2004). Uma segunda que defende que há um conjunto de características que dificultam uma incorporação linear destes países naquele modelo (Leibfried, 1992; Ferrera, 1996; Rhodes, 1996; Bonoli, 1997; Silva, 2002).

De acordo com a primeira abordagem, os países da Europa do Sul não formam um grupo distinto, mas, antes, uma subcategoria, uma variante do modelo conservador/continental, visto que, a reduzida despesa social está ligada ao “atraso na construção do Estado de bem-estar e, mais genericamente, ao relativo subdesenvolvimento económico” (Katrougalos, 1996: 43) desses países.

A segunda abordagem procura identificar os aspetos distintivos da promoção do bem-estar na Europa do Sul. De acordo com esta perspetiva, o Estado detém um papel residual em comparação com a importância central da igreja e da família na provisão de bem-estar (Leibfried, 1993). No mesmo sentido, Silva considera que “o papel da igreja católica foi sempre determinante na proteção social, particularmente nas políticas de assistência social” desenhadas para apoiar o modelo de família patriarcal na provisão de bem-estar (2002: 34).

No quadro seguinte apresentamos o papel relativo de cada agente (Estado, mercado e família) na gestão do risco social de velhice, assim como alguns exemplos de países incluídos nos quatro regimes de bem-estar.

Quadro 6 Importância relativa de cada agente na proteção à velhice e exemplos de países nos quatro regimes de bem-estar

	Liberal	Social Democrata	Continental	Sul da Europa
Gestão do risco social de velhice				
Estado	Baixo	Alto	Moderado	Moderado
Mercado	Alto	Baixo	Moderado	Moderado
Família	Baixo	Baixo	Moderado	Alto
Exemplos de países				
	Irlanda	Dinamarca	Áustria	Grécia
	Reino Unido	Noruega	França	Itália
		Suécia	Alemanha	Portugal

Fonte: Adaptado de Aysan & Beaujot (2009: 709)

Tal como refere Arcanjo (2011), encontramos na literatura uma grande diversidade no que concerne ao número de grupos (de três a sete) e a sua composição, sendo que, a classificação de alguns países em diferentes regimes poderá ser explicado pelas diferentes opções metodológicas e conceptuais, assim como pelos diferentes espaços temporais adotados na análise empírica.

À medida que analisamos os esquemas de provisão de pensões de velhice e os regimes de bem-estar encontramos combinações variadas entre Estado, mercado e família. Além disso, existem outro tipo de abordagens para a classificação dos sistemas de pensões que têm como objetivo principal a análise comparativa entre os diferentes esquemas de proteção à velhice.

2.2. A ABORDAGEM MULTI-PILAR

A tipologia dos sistemas de pensões mais usada é a classificação multi-pilar e obteve maior destaque por intermédio da abordagem dos “três pilares” elaborada pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 1994). Este modelo é diferenciado por um sistema de gestão pública (primeiro pilar), um sistema de gestão privada (segundo pilar) e a poupança individual (terceiro pilar). O primeiro pilar é constituído por duas componentes, uma contributiva e outra não contributiva, sendo “gerido pelo Estado e usualmente financiado por contribuições sociais ou receitas fiscais” (Davies, 2013: 2). A componente contributiva adota o regime financeiro de repartição¹³ “e, em geral, fornece maior proteção àqueles que mais contribuíram” (Willmore, 2000: 1). Esta componente é obrigatória e considerada de benefício definido, pois os benefícios encontram-se previamente definidos e as contribuições são calculadas por forma a garantirem o pagamento daqueles benefícios. No que se refere à componente não contributiva do primeiro pilar, é financiada por receitas fiscais e garante um rendimento mínimo na velhice com o objetivo de combater a pobreza. O segundo pilar, de natureza obrigatória ou voluntária, provisiona pensões ocupacionais associadas à relação laboral através das contribuições da entidade patronal e dos trabalhadores, e “pode ser baseado

¹³ Este regime, também referido por *pay-as-you-go* (PAYG), consiste no financiamento da despesa em pensões em cada ano por via da receita em contribuições sociais cobradas no mesmo ano, baseando-se, por isso, num princípio de solidariedade entre as gerações.

nos princípios do benefício definido ou contribuição definida” (Davies, 2013: 2). O terceiro pilar é de natureza individual e voluntário e acessível a quem pretende complementar as pensões obtidas através dos primeiros dois pilares. Baseia-se no princípio de contribuição definida, isto é, as contribuições são previamente definidas e os benefícios resultam do esforço contributivo efetuado e da sua rentabilidade financeira.

Num trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Gillion (1999) sugeriu uma classificação dos sistemas de pensões baseada em três pilares (ou “*three-tier*”) com uma estratificação da proteção diferente daquela elaborada pelo Banco Mundial. Assim, este modelo foi estruturado da forma seguinte:

- o primeiro *tier* constituído por uma pensão mínima anti-pobreza atribuída de forma universal (esquema redistributivo), mas mediante a aplicação de condição de recursos, é possivelmente financiado diretamente pelo orçamento do Estado;

- o segundo *tier* é obrigatório e gerido em repartição que provisiona a uma taxa de substituição¹⁴ razoável, embora o valor das pensões esteja condicionado à aplicação de um *plafond* aos salários;

- o terceiro *tier* é um sistema de fundos de pensões, de natureza coletiva ou individual, com contribuição definida, eventualmente de gestão privada, que constituiria um suplemento do sistema público.

Porém, as classificações do Banco Mundial e da OIT são criticadas na medida em que “aplicam diferentes usos à mesma terminologia” (Yermo, 2002: 2). De acordo com este autor, a classificação dos sistemas de pensões devem preencher duas condições

¹⁴ Corresponde à percentagem que o valor da pensão representa em relação ao salário de referência, que é o salário médio do período contributivo considerado na legislação.

básicas: ser consistente no maior número possível de países; e ser baseado em critérios descritivos ao invés de um modelo prescritivo.

Neste contexto, a OCDE desenvolveu em 2004 uma tipologia formada por três *tiers* que “separa inequivocamente a forma da função e a descrição da prescrição” (OCDE, 2005: 22). O primeiro *tier* de gestão pública e caráter redistributivo é obrigatório, universal e foi delineado para assegurar padrões mínimos de vida aos pensionistas. O segundo *tier* tem gestão estatal ou de entidades privadas, é contributivo, obrigatório e foi planeado para estabilizar os níveis de vida durante a reforma em comparação com a vida ativa. Por sua vez, o terceiro *tier* é voluntário e tem por base a iniciativa individual ou é provisionado pela entidade patronal.

Os três modelos anteriores (BM, OIT e da OCDE) têm várias componentes em comum, nomeadamente no que se refere à provisão pública de pensões de velhice. O quadro seguinte mostra a preponderância do esquema público obrigatório, mas também evidencia alguns exemplos de países europeus onde se encontra implementado o esquema ocupacional de natureza obrigatória.

Quadro 7 Implementação dos sistemas de pensões PAYG e profissionais/ocupacionais de natureza obrigatória em alguns países europeus

	Estado/ Contributivo	Ocupacional/ Obrigatório
Alemanha	✓	-
Áustria	✓	-
Espanha	✓	-
França	✓	✓
Grécia	✓	-
Itália	✓	-
Noruega	✓	✓
Portugal	✓	-
Reino Unido	✓	✓
Suécia	✓	✓

Nota: Informação atualizada segundo o relatório *Pensions at Glance 2015: OECD and G20 Indicators* (OCDE, 2015).

Segundo Lannoo *et al* (2014), a distinção dos primeiros dois *tiers* no modelo da OIT influenciou o Banco Mundial a adicionar o pilar zero de combate à pobreza no seu modelo. Deste modo, em 2005, o Banco Mundial revê a sua classificação dos “três pilares” mediante uma proposta de reestruturação do modelo em cinco pilares (Holzmann & Hinz, 2005). De acordo com Holzmann (2012: 7), esta nova estrutura “separa o “pilar zero” do “primeiro pilar público” para melhor diferenciar os objetivos de redução da pobreza/redistribuição (pilar zero) e estabilização do consumo (primeiro pilar)”.

Por conseguinte, o pilar zero assegura uma pensão orientada para o combate à pobreza, é não contributivo, financiado pelo Orçamento do Estado, não obrigatório e tendencialmente universal. Segundo Holzmann & Hinz (2005), o objetivo deste pilar passa por garantir padrões mínimos de proteção social em caso de carência comprovada, nomeadamente, a população pobre em idade de reforma e aqueles que trabalhando nos setores formais ou informais não reúnem as condições de elegibilidade suficientes quando se reformam para aceder à pensão de velhice dos esquemas contributivos.

No que concerne ao primeiro pilar é organizado numa base nacional e obrigatória, sendo o seu regime financeiro tipicamente o da repartição. De facto, a natureza PAYG deste pilar “permite a partilha do risco de velhice entre gerações ou faixas etárias” (Lannoo *et al*, 2014: 31), sendo que, “o trabalhador que efetua a contribuição apenas recebe a promessa do governo que vai pagar os benefícios associados às contribuições quando o trabalhador se tornar elegível para a pensão” (Schwarz, 2006: 7). Portanto, este pilar tem por finalidade a substituição de rendimentos perdidos associados ao risco de velhice, por forma a manter o nível de vida da vida ativa durante a reforma (caráter

comutativo), e “está, em particular, sujeito aos riscos demográficos e políticos” (Holzmann *et al.*, 2008: 6).

O novo modelo do Banco Mundial também engloba um segundo pilar de participação igualmente obrigatória que está organizado ao nível das empresas ou organismos de carácter associativo, profissional ou social. Tal como no primeiro pilar, o objetivo é “prover uma taxa de substituição razoável durante a reforma; ou seja, permitir aos indivíduos manter o nível de rendimentos que reflita o nível salarial das suas carreiras profissionais” (Lannoo *et al.*, 2014: 32). Arza (2015: 15) afirma que “os níveis de benefício em contas individuais estão diretamente associados a contribuições passadas e, portanto, o benefício que cada um pode obter está mais próximo de refletir o historial profissional, de remunerações e (especialmente) das contribuições”. As prestações asseguradas podem, nalguns casos, ser fortemente complementares das concedidas ao nível estadual, pois, como referem Holzmann & Hinz (2005: 151), “o *portfolio* individual de um pensionista pode consistir num benefício proveniente de um reduzido esquema público de pensões mais um benefício garantido através de fundos acumulados do segundo pilar”, com a possibilidade no futuro de aumentar as contribuições para este pilar. Além disso, as contas também capitalizam de forma tradicional às taxas de rendimento das carteiras de investimentos (capitalização real)¹⁵.

Neste contexto, torna-se relevante diferenciar as contas individuais caracterizadas anteriormente dos esquemas designados de nacionais (ou não financeiras) de contribuição definida ou de *Notional Defined Contribution schemes* (NDC). Isto porque, de acordo com Arza (2015: 17) “o sistema NDC é semelhante às contas individuais no que concerne aos benefícios obtidos refletirem o historial de

¹⁵ De referir que as unidades gestoras estão sobre supervisão pública.

contribuições e considerar o número de anos durante os quais é expetável receber as pensões (esperança de vida à idade da reforma)”. Contudo, ao contrário das contas individuais, os sistemas NDC tem gestão pública e não envolvem qualquer acumulação financeira (capitalização virtual). Ao invés, “as receitas das contribuições dos trabalhadores continuam a ser direcionadas para pagar benefícios num modelo PAYG” (p.17). Por outro lado, o sistema NDC não é um verdadeiro sistema de contribuição definida, porque, “ao definir juntamente a contribuição e a taxa de juros paga, o governo implicitamente define os benefícios” (Schwarz, 2006: 8).

Quanto ao terceiro pilar do modelo estruturado em 2005 pelo Banco Mundial, é voluntário e pode assumir várias formas, inclusive de benefício definido ou contributo definido, porquanto “é essencialmente flexível e discricionário na sua natureza” e “compensa as inflexibilidades na configuração de outros sistemas mas inclui riscos semelhantes do segundo pilar” (Holzmann *et al.*, 2008: 6). Dada a natureza isolada destas iniciativas, elas representam uma simples adesão dos interessados à oferta de determinados produtos do mercado segurador e financeiro, como os seguros de vida ou os planos de poupança-reforma, ou a sua inscrição numa mutualidade em regime de previdência individual. Lannoo *et al* (2014) referem que o propósito deste pilar passa por melhorar as taxas de substituição de rendimentos. Neste sentido, as prestações a conceder neste pilar são sempre complementares às do primeiro pilar, ou do segundo, nos casos em que as suas prestações sejam substitutivas do primeiro, e o seu sistema de financiamento é o da capitalização pura ou real.

Por fim, o quarto pilar é organizado ao nível individual, em que os indivíduos, numa perspetiva de autoproteção, representam esforços de aforro ou de poupanças. É considerado um pilar misto, no sentido em que “consiste na mistura de acesso ao

suporte informal (como o apoio familiar), outros programas sociais formais e outros produtos individuais financeiros ou não financeiros” (Holzmann & Hinz, 2005: 4).

O quadro apresentado abaixo resume os cinco pilares definidos em 2005 pelo Banco Mundial.

Quadro 8 Tipologia dos sistemas de pensões dos cinco pilares do Banco Mundial (2005)

	Gestão	Objetivos	Caraterísticas	Financiamento
Pilar 0	Pública	Redistribuição (garantir padrões mínimos de proteção social)	Base não contributiva Acesso a pensão mínima Condição de recursos	Orçamento do Estado
1º Pilar	Pública	Comutativo (substituição de rendimentos)	Base contributiva Aplicação de taxas de contribuição aos salários Obrigatório	Contribuições dos trabalhadores (PAYG)
2º Pilar	Privada	Complementar (melhorar taxas de substituição de rendimentos) ou Substitutivo das pensões públicas	Obrigatório Organizado por empresas ou organismos de caráter associativo, profissional ou social Contributivo e dependente da performance dos investimentos financeiros	Contribuições dos trabalhadores e rendimentos dos investimentos financeiros (capitalização real)
3º Pilar	Privada	Complementar do primeiro ou segundo pilares (melhorar taxas de substituição de rendimentos)	Voluntário Flexível e discricionário Adesão a produtos do mercado segurador e financeiro	Rendimentos dos investimentos financeiros (capitalização real)
4º Pilar	Privada	Autoproteção Complementar	Voluntário Esforços de aforo ou de poupanças Organizado ao nível individual	Informal ou formal

Além destas abordagens multi-pilar existem várias outras classificações dos sistemas de pensões usadas na literatura. De facto, atualmente encontram-se em vigência diferentes tipos de esquemas de pensões nos vários países e muitas vezes mais de um funciona num único país. Neste sentido, a maioria dos esquemas de pensões podem ser comparados segundo o tipo de benefício (benefício definido ou contribuição

definida), a fonte de financiamento e o regime financeiro (contribuições sociais ou receitas fiscais; repartição ou capitalização) e a gestão do sistema (pública ou privada).

3. ANÁLISE EMPÍRICA DAS REFORMAS

3.1. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O fenómeno do envelhecimento demográfico e as várias crises económicas colocaram em evidência a necessidade de consolidação das finanças públicas e, tendo em conta a primazia da despesa com pensões nos orçamentos do Estado, constituem as determinantes das reformas nos sistemas públicos de proteção à velhice, designadamente dos países da União Europeia.

Tal como foi referido no subcapítulo 2.1., estes fatores de reforma e desafios do sistema público de pensões são fulcrais no funcionamento do Estado de bem-estar e, por conseguinte, o enfoque deste trabalho incide sobre o tipo de reformas (paramétricas ou estruturais) postas em prática nos regimes contributivos PAYG (ou de repartição) públicos. Com este propósito, foram selecionados Portugal, Alemanha e Suécia. Escolhemos estes três países porque são representativos de três regimes de bem-estar distintos e a proteção contributiva em repartição é o principal sistema de proteção à velhice. Assim, analisaremos o que tem sido feito em termos de reformas nos sistemas de pensões em Portugal (regime da Europa do Sul)¹⁶, na Alemanha (regime Continental) e na Suécia (regime Social Democrata).

A razão da escolha de Portugal, tem por um lado a ver com o facto de ser o país onde vivemos e por isso é importante sabermos o que nele tem sido feito neste domínio, e por outro, o caso português tem sido pouco explorado na literatura e, deste modo, esta

¹⁶ Apesar de existir uma abordagem que identifica Portugal como uma variante do regime conservador (ver ponto 2.1.).

dissertação pretende contribuir para pôr em evidência a evolução verificada no sistema de pensões português. Por sua vez, as escolhas da Alemanha e da Suécia estão relacionadas com o facto de constituírem países paradigmáticos dos regimes de bem-estar Continental e Social Democrata, respetivamente.

O horizonte temporal definido foram os anos de 1992-2015, visto que, de acordo com a literatura, abrange um período longo que se inicia com a primeira vaga de reformas que permitirá identificar a opção por reformas de natureza e alcance diferente, isto é, entre reformas que não alteram o modelo existente, designadas de continuidade ou *path dependency*, e reformas estruturais ou inovadoras que transformam o sistema.

Para a concretização deste objetivo, a parte empírica da dissertação baseia-se na caracterização das reformas através de indicadores qualitativos que traduzam a natureza das alterações legislativas efetuadas quer em diversos parâmetros do sistema (prazo de garantia, idade legal de reforma, cálculo da pensão, revalorização) quer no modelo (benefício definido ou contribuição definida, etc.)¹⁷. A informação relativa às medidas implementadas foi obtida através do MISSOC - *Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union*, bem como dos relatórios publicados regularmente pela OCDE sobre esta temática.

3.2. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DAS MEDIDAS DE REFORMA

No decorrer do período entre 1992-2015, a Alemanha, Portugal e a Suécia adotaram um conjunto de medidas que visaram reforçar a sustentabilidade financeira dos respetivos sistemas de pensões de velhice.

¹⁷ De referir que as alterações relativas à cobertura não vão ser objeto de análise deste trabalho.

Nesse contexto, a **Alemanha** implementa a primeira reforma em 1992 através da introdução de uma penalização no valor das pensões antecipadas e da abolição da indexação das pensões aos salários brutos em favor dos salários líquidos. Börsch-Supan & Wilke (2004) referem que no pico do envelhecimento da população seria necessário aumentar drasticamente a taxa de contribuições para financiar a despesa com pensões, isto se se mantivesse a taxa de substituição de rendimentos e a indexação aos salários brutos. Assim, a indexação das pensões aos salários líquidos “implicitamente reduziu as pensões visto que as taxas e as contribuições sociais aumentaram” (p.27).

Rürup (2002) menciona que a reforma de 1992 foi formulada antes da reunificação alemã em 1989 e que a fragilidade da economia e o nível alto do desemprego na República Democrática Alemã afetou negativamente a estabilidade financeira do sistema de pensões alemão e contribuiu para que a reforma não tivesse o impacto planeado. De facto, “o sistema teve que provisionar pensões a novos requerentes com valores de contribuições comparativamente mais baixos por causa do elevado desemprego entre os contribuintes do sistema” (p.147).

A reforma de 1999 “foi a reação do Governo à evolução demográfica e à situação criada pelos efeitos da reunificação” (Rürup 2002: 147) e visava “baixar a taxa de substituição tendo em conta o “fator demográfico” introduzido, em função da esperança média de vida” Börsch-Supan & Wilke (2004: 27). No entanto, a introdução deste fator demográfico foi revogada depois da mudança de Governo em 1998, sendo que, “um efeito lateral desta reforma, que não foi revogado, foi o aumento progressivo das idades de elegibilidade para as pensões” (p.27).

Posteriormente, a “Reforma de *Riester*”¹⁸ em 2001 transformou o sistema PAYG puro ao instituir um sistema de pensões multipilar. De acordo com Börsch-Supan & Wilke (2004), esta reforma pretendia concretizar três grandes objetivos: taxas de contribuição sustentáveis, garantir a estabilidade a longo prazo dos níveis de pensões adequados e fortalecer o sistema complementar privado de proteção à velhice. Para Hinrichs (2003: 13), a última opção “tem na realidade o propósito de compensar o declínio da taxa de substituição e assegurar rendimentos”.

Em 2002, a Alemanha enfrentou uma grave crise económica devido “à dificuldade do Leste”¹⁹ na transição do planeamento central para uma economia de mercado, bem como às dificuldades de adaptação aquando da introdução do Euro” (Funk, 2012: 11). Este contexto recessivo “precipitou uma crise financeira de curto prazo no sistema de pensões e criou um sentido de urgência para a reforma” (Börsch-Supan & Wilke, 2006: 25). Deste modo, em 2003 surge uma proposta de reforma por parte da “Comissão de Rürup”²⁰ com os mesmos objetivos da reforma de *Riester*, ou seja, “estabilizar as taxas de contribuição e garantir níveis de pensões adequados no futuro” (p. 25).

As medidas de reforma consistiram no aumento gradual da idade de acesso à pensão dos 65 anos para os 66 anos, visto que “o aumento da esperança de vida requer um aumento considerável na parte ativa dela” (Börsch-Supan & Wilke, 2006: 26), e na alteração da fórmula de cálculo das pensões através da introdução de um fator de sustentabilidade que reflete o rácio entre pensionistas e contribuintes (rácio de dependência do sistema). A primeira medida apenas entra em vigor em 2007, enquanto que o fator de sustentabilidade é instituído a partir de 2004.

¹⁸ Na altura o Ministro do Trabalho era Walter Riester.

¹⁹ O autor refere-se à antiga República Democrática Alemã.

²⁰ A Comissão era presidida por Bert Rürup e foi encarregada de elaborar propostas de reforma para o sistema de pensões e outras áreas.

O quadro seguinte apresenta uma síntese das medidas de reforma no sistema de pensões público na Alemanha, entre 1992-2015.

Quadro 9 Medidas de reforma no sistema de pensões público na Alemanha, entre 1992-2015

País	Ano	Âmbito da medida	Medida específica
Alemanha	1992	Revalorização	Indexação das pensões aos salários líquidos ao invés dos salários brutos
		Pensões antecipadas	Introdução de uma penalização no valor das pensões antecipadas (antes da idade estatutária de reforma)
	1999	Fórmula de cálculo	Instituição de um fator demográfico (esperança média de vida) indexado à atualização das pensões
	2001	Sistema de pensões	Alteração do sistema PAYG através da introdução do sistema multipilar
	2004	Fórmula de cálculo	Introdução de um fator de sustentabilidade (rácio entre pensionistas e contribuintes) na fórmula de cálculo das pensões
	2007	Idade de reforma	Alteração da idade estatutária de reforma de 65 anos para 67 anos

Fonte: MISSOC - *Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union*; OECD (2005, 2009).

No que concerne a **Portugal**, as primeiras medidas foram tomadas em 1993 devido à preocupação com a sustentabilidade financeira do sistema e à existência de “injustiças relativas” (Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro). De facto, considerando o preâmbulo deste diploma, existia uma elevada percentagem de pensionistas em relação ao total de contribuintes/beneficiários ativos, peso excessivo das pensões calculadas com base em carreiras contributivas muito curtas e desigualdade de tratamento entre homens e mulheres. Por conseguinte, no domínio do acesso às pensões de velhice, foi aumentado o prazo de garantia de 10 para 15 anos e a idade estatutária de reforma das mulheres de 62 anos para 65 anos, no cálculo das pensões, a taxa de formação da pensão diminuiu de 2,2% para 2% e os salários passaram a ser revalorizados pelo Índice Preços no Consumidor (IPC) com o objetivo de obter um valor atualizado à data do cálculo da pensão. Os efeitos destas medidas traduziram-se no acesso mais difícil e em valores mais baixos das pensões de velhice.

O ano de 1995 é marcado pela criação da Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS) com a tarefa de propor ao Governo as medidas que

garantissem a sustentabilidade da Segurança Social. Uma das conclusões apresentadas pela CLBSS (1997: 254) foi que “não é possível manter o atual modelo de pensões de reforma sem que as taxas de contribuição de equilíbrio atinjam níveis insustentáveis para a geração pagadora”, tendo em conta “a queda do rácio de dependência económica (número de ativos que podem suportar o conjunto de reformados) e a progressiva maturação das carreiras (relação entre a pensão média e o salário médio)” (p.254).

No seguimento deste estudo, surgiu o Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de janeiro, que concretizou a introdução de novas medidas, dos quais se destaca a aplicação de uma taxa de redução a pensões antecipadas (antes da idade estatutária de reforma), pois “o alargamento da duração do período de pagamento da pensão implica significativo aumento de custos para o sistema” (Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de janeiro).

Em 2002, o cálculo das pensões de velhice passa a ter por base, de um modo gradual e progressivo, os rendimentos de trabalho, revalorizados, de toda a carreira contributiva²¹. Esta medida altera o sistema até aí vigente, segundo o qual o cálculo tinha em conta o total dos salários dos 10 anos civis a que correspondessem os salários mais elevados, compreendidos nos últimos 15 anos com registo de salários. Os fundamentos desta mudança assentam “num pressuposto de justiça social e reflete uma dupla preocupação: por um lado, pretende-se que a pensão reproduza com maior fidelidade as remunerações percebidas ao longo de uma vida profissional e intenta-se, por outro, também numa ótica de equilíbrio financeiro do sistema, a eliminação das situações de manipulação estratégica do valor das pensões” (Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de Fevereiro).

²¹ Esta medida não entrou em vigor.

Em 2005 foi aprovada a reforma que determinou a unificação institucional do sistema de pensões, através da convergência entre a Caixa Geral de Aposentações (CGA)²² e a Segurança Social, dado que a CGA evidenciava problemas “quer ao nível do crescimento da despesa social pública, com reflexos nas transferências do Orçamento do Estado, quer ao nível da redistribuição em função de muitas das iniquidades existentes” (Carolo, 2014: 212). De acordo com Rosalino (2013), a CGA tinha regras de cálculo, regime de pensões antecipadas e taxas contributivas mais favoráveis e “outra das principais causas do desequilíbrio financeiro da CGA consiste no cada vez menor número de trabalhadores no ativo face ao número de aposentados (p.3).

Em 2006 a Comissão Europeia projetou para Portugal o crescimento substancial do encargo com as pensões no período 2005-2050, “sendo Portugal então classificado como um país de alto risco em termos de sustentabilidade das suas finanças públicas. Fomos intimados a agir” (Mendes & Cabral, 2014: 10). Nesse sentido, as medidas mais relevantes da reforma de 2007 consistiram na modificação da fórmula de cálculo das pensões mediante a introdução de um “fator de sustentabilidade”, ou seja, um mecanismo de ajustamento automático das pensões ao aumento da esperança média de vida aos 65 anos e, também, a consideração dos salários de toda a carreira contributiva. A aplicação do fator de sustentabilidade resulta do rácio entre a esperança média de vida verificada em 2006, e aquela que se tiver verificado no ano anterior ao requerimento da pensão e “produz uma redução na pensão de modo a compensar o aumento de esperança média de vida aos 65 anos – vivendo os pensionistas mais tempo, há mais anos de pensões para pagar” (Corrêa de Aguiar, 2015: 82). Por sua vez, Carolo (2014) conclui que a reforma de 2007, pelos seus efeitos, foi sobretudo uma reforma da CGA. Pela

²² A Caixa Geral de Aposentações (CGA) é uma instituição de previdência que tem a seu cargo a gestão do regime de segurança social dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados admitidos até 2005-12-31 em matéria de pensões de aposentação, de reforma, etc.

convergência deste subsistema com o Regime Geral da Segurança Social (RGSS), as regras implementadas com esta reforma foram aplicadas a todos os novos pensionistas, desde Janeiro de 2008, com efeitos na consideração dos salários que recuam ao ano de 2005, data do diploma que estabelece essa uniformização.

A partir de 2008, “a convergência da crise internacional e da crise estrutural da nossa economia levou a mobilizar quase todos os recursos disponíveis para as funções de proteção social e de estabilização da economia (Mendes & Cabral, 2014: 11), agravando o défice público e o nível de endividamento do Estado. A crise profunda do Estado português em 2011 e o subsequente programa de assistência financeira internacional, implicando a sujeição à tutela dos credores, constituíram os resultados de tais circunstâncias. No novo quadro do Memorando de Entendimento com a *Troika*²³, os ajustamentos no sistema de adequação das pensões prosseguiram e culminaram na reforma de 2014, por intermédio do aumento da idade de reforma para 66 anos e a adoção de um novo fator de sustentabilidade, isto é, foi alterado o ano de referência inicial da esperança média de vida aos 65 anos, passando de 2006 para 2000. A consequência é que os ganhos de esperança de vida passaram, a partir de 2014, a retroagir a 2000. Segundo Carolo (2014), estas medidas constituem a evidência de uma redução da generosidade e, ao mesmo tempo, controlam a deterioração do rácio ativos/pensionistas.

O quadro infra mostra uma síntese cronológica das principais medidas do processo de evolução de reforma no sistema de pensões público em Portugal, entre 1992-2015.

²³ O termo *Troika* é a designação atribuída à equipa composta pelo Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e Comissão Europeia e é composta por uma equipa de consultores, analistas e economistas responsáveis pela negociação com os países que solicitam um pedido de resgate financeiro, de forma a consolidar as suas contas públicas.

Quadro 10 Medidas de reforma no sistema de pensões público em Portugal, entre 1992-2015

País	Ano	Âmbito da medida	Medida específica
Portugal	1993	Acesso às pensões	Aumento do prazo de garantia de 10 anos para 15 anos e da idade estatutária de reforma das mulheres de 62 anos para 65 anos
		Fórmula de cálculo	Redução da taxa de formação da pensão de 2,2% para 2%
		Revalorização	Os salários passaram a ser revalorizados pelo Índice Preços no Consumidor (IPC)
	1999	Pensões antecipadas	Introdução de uma redução permanente nas pensões antecipadas (antes da idade estatutária de reforma)
	2002	Fórmula de cálculo	O montante das pensões passa a ser gradualmente calculado com base na totalidade da carreira contributiva
	2006	Sistema de pensões	Convergência do sistema de pensões da função pública (Caixa Geral de Aposentações - CGA) com o regime geral da Segurança Social
	2007	Fórmula de cálculo	Introdução de um fator de sustentabilidade (esperança média de vida aos 65 anos, em 2006) Os montantes das pensões passam a ser calculados com base na totalidade da carreira contributiva
	2014	Idade de reforma	Aumento da idade estatutária de reforma de 65 anos para 66 anos
		Fórmula de cálculo	Alteração da base de cálculo do fator de sustentabilidade (passagem do ano de referência de 2006 para 2000)

Fonte: MISSOC - *Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union*; OECD (2005, 2007, 2009, 2015).

Relativamente à **Suécia**, após o início da década de 1990 marcado pela economia em recessão e perante uma crise financeira e orçamental, impôs-se a necessidade de reformar o seu sistema de pensões. Em 1998, a reformulação consistiu sobretudo na substituição do sistema de pensões de benefício definido financiado em regime de PAYG por um sistema de pensões financiado em regime de PAYG de contribuição definida (NDC). De acordo com Corrêa de Aguiar (2015), os principais fatores que determinaram a reforma do sistema de pensões foram o facto de a pensão ser em função do número de anos de carreira e não das contribuições acumuladas ao longo da vida ativa, o sentimento de que o sistema não iria cumprir no futuro as promessas feitas no presente e a constatação de que seria necessário aumentar a taxa contributiva.

O novo sistema de pensões também incluiu a alteração da fórmula de cálculo das pensões baseada nos 15 melhores anos de salários para a totalidade da carreira

contributiva, uma vez que aquele método “favorecia desproporcionalmente os trabalhadores com salários mais altos” (Barr, 2013: 29). Foi modificada a idade de acesso à reforma dos 65 anos para um regime flexível entre 61 anos e 67 anos e instituído um fator demográfico para enfrentar a tendência de crescimento da esperança média de vida. A introdução do fator demográfico tornou-se necessário, posto que, “para o mesmo nível de pensões ou se aumentavam as contribuições ou a idade de reforma” (Scherman, 1999: 10). Além disso, como também se pretendia assegurar o alinhamento da evolução dos direitos em formação das pensões ao crescimento do nível de vida da população ativa, decidiram pela indexação ao crescimento salarial médio ao invés da inflação. Scherman (1999: 7) afirma que “um dos objetivos declarados desta medida foi reduzir as taxas de substituição quando houvesse reduzidas taxas de crescimento dos salários reais para a parte ativa da população”.

As medidas de reforma no sistema de pensões público na Suécia, entre 1992-2015, podem ser verificadas no quadro seguinte:

Quadro 11 Medidas de reforma no sistema de pensões público na Suécia, entre 1992-2015

País	Ano	Âmbito da medida	Medida específica
Suécia	1998	Sistema de pensões	Substituição do sistema PAYG de benefício definido para um sistema PAYG de contribuição definida (NDC)
		Idade de reforma	Alteração da idade de acesso à reforma dos 65 anos para um regime flexível entre 61 anos e 67 anos
		Fórmula de cálculo	Os montantes das pensões passam a ser calculados com base na totalidade da carreira contributiva Instituição de um fator demográfico (esperança média de vida) indexado à atualização das pensões
		Revalorização	Indexação das pensões aos salários ao invés da inflação

Fonte: MISSOC - *Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union*; OECD (2005).

O esforço reformista dos países que aqui analisamos evidenciam escolhas de reformas de natureza e alcance diferente e, nesse sentido, no ponto seguinte

pretendemos identificar se essas escolhas corresponderam a mudanças nos parâmetros do sistema de pensões, ou se introduziram alterações profundas no sistema.

3.3. NATUREZA DAS REFORMAS

As políticas reformistas que têm vindo a ser implementadas desde 1992 até 2015 na Alemanha, Portugal e Suécia, incluem alterações aos parâmetros do sistema preservando o modelo existente, mas também reformas estruturais que deram uma nova configuração ao sistema de pensões.

Assim, no que concerne à **Alemanha**, Börsch-Supan & Wilke (2004: 7) referem que a reforma de 1992, com a alteração do fator de indexação das pensões e a introdução de uma penalização no valor das pensões antecipadas, “foi muito pouco e muito tarde para colocar o sistema alemão no caminho estável e sustentável”. De facto, tal como a “outra reforma “paramétrica” introduzida” (p.7) em 1999 através da instituição de um fator demográfico, correspondem a ajustamentos nos parâmetros do sistema, designadamente nas regras de revalorização e na fórmula de cálculo das pensões. Contudo, de acordo com Hinrichs (2003: 4), estas alterações paramétricas “tornaram-se um ponto de partida para as futuras reformas designadas de “estruturais” e “abriram caminho para uma mudança *paradigmática* em 2001”. Nesse sentido, Börsch-Supan & Wilke (2004) defendem que a “Reforma de *Riester*” em 2001 transformou o sistema *pay-as-you-go* puro ao introduzir o sistema de pensões multipilar.

Quanto à reforma planeada pela Comissão de Rürup em 2004, Börsch-Supan & Wilke (2004) afirmam que tem como grande inovação a redução do valor das pensões através da indexação ao rácio de dependência do sistema, pois a introdução deste fator

de sustentabilidade “de facto converte o sistema de benefício definido num sistema que mimetiza um sistema de contribuição definida” (p.53).

Por sua vez, Bonoli & Palier (2007: 564) consideram que o aumento da idade de reforma em 2007 “é um corte substancial na generosidade das pensões, mesmo que o efeito seja de alguma forma moderado pelo facto de, com um histórico maior de contribuições, os pensionistas obtenham uma pensão mais alta”. Esta medida representa uma modificação das condições de elegibilidade para aceder às pensões.

A análise às medidas de reforma aplicadas em **Portugal** evidencia que as principais alterações em 1993 representaram o aumento dos prazos de garantia, o aumento da idade da reforma das mulheres, o incremento das taxas de formação da pensão e a alteração das regras de revalorização das remunerações elegíveis (mediante o IPC). Em 1999, foi introduzida uma redução nas pensões antecipadas e, em 2002, alteraram-se os períodos de referência de remunerações para o cálculo da pensão passando gradualmente a ter em conta a totalidade da carreira contributiva. Tendo em conta Corrêa de Aguiar (2015), estas alterações de natureza restritiva nas regras de formação de pensões constituem medidas de natureza paramétrica. Neste sentido, há ainda que considerar a relevância da integração da CGA no RGSS em 2006, com o objetivo de uniformizar as regras do RGSS a todos os pensionistas.

A reforma de 2007 constituiu também um marco relevante, em particular por causa da introdução do fator de sustentabilidade, sendo que, de acordo com Corrêa de Aguiar (2015:77), “não se tratou, com efeito, de uma reforma estrutural. Tratou-se, sim, de uma reforma paramétrica, embora com efeitos estruturantes e apresentando alguma descontinuidade com os parâmetros clássicos”. Carolo (2014: 209) encontra-se em linha com esta posição dado que “embora a Reforma de 2007 não tenha provocado qualquer

alteração ao nível do sistema institucional”, “operou uma transformação profunda na lógica do sistema. Este passou de um modelo de cálculo das pensões de tipo ‘benefício definido’ para um modelo de contribuição definida (pensão variável)”.

A reforma de 2014 implementa um conjunto de medidas de austeridade de natureza paramétrica que consistiram num agravamento das medidas introduzidas pela reforma de 2007. Desta forma, assistiu-se ao reforço das condições de acesso à pensão, nomeadamente com a alteração da idade estatutária de atribuição de 65 anos para 66 anos, e na determinação dos montantes das pensões mediante a modificação da base de cálculo do fator de sustentabilidade passando o ano de referência de 2006 para 2000.

O caso da **Suécia** representa o exemplo de um sistema de pensões inovador em virtude da reforma de 1998. No âmbito do regime contributivo PAYG público, a reforma traduziu-se na substituição do sistema PAYG de benefício definido por um sistema PAYG de contribuição definida (NDC), na alteração da idade de acesso à reforma dos 65 anos para um regime flexível entre 61 anos e 67 anos, na modificação da fórmula de cálculo através da instituição de um fator demográfico (esperança média de vida) e do cálculo com base na totalidade da carreira contributiva, e mediante a alteração das regras de revalorização com a indexação das pensões aos salários ao invés da inflação.

No conjunto das medidas de reforma implementadas na Suécia em 1998, duas são consideradas reformas paradigmáticas: a mudança do sistema de benefício definido para um sistema de contribuição definida e a instituição de um fator demográfico indexado à atualização das pensões. De facto, Corrêa de Aguiar (2015) designa a primeira reforma de “reforma estrutural” (p.136) e Barr & Diamond (2011:1) afirmam que “o mundo das pensões públicas viu duas inovações em anos recentes. Uma é a emergência dos planos

de contribuição definida (NDC). A outra é a introdução de mecanismos de ajustamento automático”.

O quadro seguinte evidencia a evolução cronológica e natureza das medidas de reforma no sistema de pensões público na Alemanha, Suécia e Portugal, entre 1992-2015.

Quadro 12 Evolução e natureza das medidas de reforma no sistema de pensões público na Alemanha, Portugal e Suécia, entre 1992-2015

	Tipo de reforma	
	Paramétrica	Estrutural/Modelo
1992 Alemanha • Indexação das pensões aos salários líquidos • Introdução de uma penalização no valor das pensões antecipadas	✓ ✓	
1993 Portugal • Aumento do prazo de garantia para 15 anos • Aumento da idade estatutária de reforma das mulheres para 65 anos • Redução da taxa de formação da pensão para 2% • Os salários passaram a ser revalorizados pelo Índice Preços no Consumidor (IPC)	✓ ✓ ✓ ✓	
1998 Suécia • Mudança para um sistema PAYG de contribuição definida (NDC) • Alteração da idade de acesso à pensão passando a ser flexível entre 61 e 67 anos • Pensões passam a ser calculadas com base na totalidade da carreira contributiva • Instituição de um fator demográfico indexado à atualização das pensões • Indexação das pensões aos salários	✓ ✓ ✓	✓ ✓
1999 Alemanha • Instituição de um fator demográfico indexado à atualização das pensões Portugal • Introdução de uma redução permanente nas pensões antecipadas	✓	✓
2001 Alemanha • Alteração do sistema PAYG através da introdução do sistema multipilar		✓
2002 Portugal • As pensões passam a ser gradualmente calculadas com base na totalidade da carreira contributiva	✓	
2004 Alemanha • Introdução de um fator de sustentabilidade na fórmula de cálculo das pensões	✓	
2006 Portugal • Convergência da CGA com o regime geral da Segurança Social	-	-
2007 Alemanha • Aumento da idade estatutária de reforma para 67 anos Portugal • Introdução de um fator de sustentabilidade • As pensões passam a ser calculadas com base na totalidade da carreira contributiva	✓ ✓ ✓	
2014 Portugal • Aumento da idade estatutária de reforma para 66 anos • Alteração da base de cálculo do fator de sustentabilidade	✓ ✓	

Fonte: MISSOC - *Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union*; OECD (2005, 2007, 2009, 2015).

CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu evidenciar as determinantes e a natureza das reformas nos sistemas públicos de pensões de velhice na Alemanha, Portugal e Suécia, no horizonte temporal de 1992-2015.

A análise efetuada permite concluir que neste período a Alemanha enceta o processo de reformas em 1992 e adota em 2007 a última reforma relevante, com predomínio das medidas paramétricas. De facto, as reformas de 1992, 2004 e 2007 corresponderam a ajustamentos nos parâmetros do sistema, designadamente nas regras de revalorização, na fórmula de cálculo das pensões, na adoção de um fator de sustentabilidade e nas regras de elegibilidade de acesso às pensões, enquanto as reformas de 1999 e 2001 mediante a instituição de um fator demográfico e a introdução do sistema multi-pilar, respetivamente, constituem alterações paradigmáticas.

No caso de Portugal, as reformas foram adotadas a partir de 1993 e a quase totalidade são de carácter paramétrico, visto que, consistiram na modificação dos prazos de garantia em 1993 e 2007, a alteração da idade da reforma em 1993 e 2014, a descida das taxas de formação da pensão em 1993, a mudança das regras de revalorização das remunerações elegíveis em 1993, a introdução de uma redução permanente nas pensões antecipadas em 1999 e a alteração da base de cálculo do fator de sustentabilidade em 2002. Portanto, em Portugal, a única medida de reforma considerada inovadora ou de mudança da lógica do sistema público foi a introdução de um fator de sustentabilidade em 2007.

Em relação à Suécia, a aplicação de um conjunto de reformas no sistema de pensões concentrou-se em 1998. No âmbito do regime contributivo PAYG público, destacam-se a substituição do sistema PAYG de benefício definido por um sistema

PAYG de contribuição definida (NDC) e a instituição de um fator demográfico no cálculo das pensões, isto porque são consideradas reformas que mudam o modelo de pensões. Por sua vez, a alteração da idade de acesso à reforma antecipada, dos prazos de garantia e das regras de revalorização das pensões são medidas paramétricas ou de continuidade que não alteram o modelo existente.

Se considerarmos os três países, a alteração da fórmula de cálculo das pensões constitui a reforma mais utilizada, sobretudo mediante a introdução do fator demográfico ou de sustentabilidade. A revalorização e a modificação da idade de reforma são as reformas que se seguem em termos de maior implementação.

A investigação realizada mostra que, embora os desafios sejam semelhantes nos países analisados, verifica-se um desfasamento temporal na adoção do mesmo tipo de políticas reformistas. Assim, enquanto a Suécia e a Alemanha adotam reformas estruturais com objetivos de mudança de paradigma, introduzindo alterações profundas na forma como os sistemas públicos pagam as pensões, Portugal implementa mudanças nos parâmetros dos sistemas de pensões de modo a aumentar a sua viabilidade financeira no longo prazo ou a assegurar mecanismos de ajustamento, de maneira a que os benefícios e as condições de acesso respondam às alterações económicas e demográficas. Com efeito, a Suécia e a Alemanha instituem as primeiras reformas estruturais em 1998 e em 1999, pela ordem referida. Portugal apenas implementa a primeira reforma inovadora em 2007.

Apesar desta divergência os três países alteraram a lógica do sistema público de pensões por intermédio da transição de uma fórmula de benefício definido (assente na taxa de substituição fixa do salário pela pensão) para uma regra de cálculo em função

das contribuições (em função de uma taxa de formação da pensão, que é variável), nomeadamente através de mecanismos de ajustamento automático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arcanjo, M. (2011). Welfare State Regimes and Reforms: A Classification of Ten European Countries Between 1990 and 2006. *Social Policy & Society*, 10 (2): 139–150. Cambridge University Press.
- Arza, C. (2015). The Gender Dimensions of Pension Systems. Policies and Constraints for the Protection of Older Women. *Progress of the World's Women 2015-2016*, Discussion Paper N.º 1. Organização das Nações Unidas (ONU) Mulheres.
- Aysan, M. & Beaujot, R. (2009). Welfare Regimes for Aging Populations: No Single Path for Reform. *Population and Development Review*, 35 (4): 701-720.
- Banco Mundial (1994), *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press. Disponível em: <http://ina.bnu.edu.cn/docs/20140606091624951455.pdf>
- Barr, N. (2013). *The Pension System in Sweden, Report to the Expert Group on Public Economics*, Stockholm, Ministry of Finance. Disponível em: http://www.eso.expertgrupp.se/Uploads/Documents/3-oktober-2013/ESO2013-7_webb.pdf
- Barr, N. & Diamond, P. (2011). *Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism*, Issues in Brief Number 11-2. Center for Retirement Research at Boston College.
- Bloom, D. E. & Mckinnon, R. (2010). Social Security and the Challenge of Democratic Change. *International Social Security Review*, 63 (3-4): 3-21.
- Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26 (3): 351-372.
- Bonoli, G. & Palier, B. (1998). Changing the Politics of Social Programmes: Innovative Change in British and French Welfare Reforms. *Journal of European Social Policy*, 8 (4): 317-330.

- Bonoli, G. & Palier, B. (2007). When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration*, 41 (6): 555-575.
- Börsch-Supan, A. & Wilke, C. (2004). *The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be*, National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 10525. Disponível em:
<http://www.nber.org/papers/w10525>
- Börsch-Supan, A. & Wilke, C. (2006). *Reforming the German Public Pension System*. Paper prepared for the AEA Meetings, Boston. National Bureau of Economic Research.
- Carolo, D. (2014). *Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: Análise da Reforma de 2007*. Tese de Doutoramento. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Castles, F. (1995). Welfare State Development in Southern Europe. *West European Politics*, 18 (2): 291–313.
- CLBSS (1997). *Livro Branco da Segurança Social*. Comissão do Livro Branco da Segurança Social. Lisboa.
- Comissão Europeia (2010). *Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pensions in Europe*, European Economy, Occasional Papers 71. Disponível em:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op71_en.htm
- Corrêa de Aguiar, M. (2015). *Pensões. Um Novo Contrato Social para Reconciliar as Gerações*. Lisboa: Bnomics.
- Davies, R. (2013). *Occupational Pensions. 'Second pillar' Provision in the EU Policy Context*. European Parliament Library Briefing, Parlamento Europeu, Bruxelas.
- Davis, E. (2005). Challenges Posed by Ageing to Financial and Monetary Stability. *The Geneva Papers*, 30: 542-564.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17–37.
- Funk, L. (2012). *The German Economy During the Financial and Economic Crisis Since 2008/2009, An Unexpected Success Story Revisited*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Gillion, C. (1999). *The ILO and Pensions*. Geneva: Social Security Department, ILO.
- Hacker, J. (2004). Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98: 243-260.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigm, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hinrichs, K. (2003). The Politics of Pension Reform in Germany. Paper prepared for the Conference *Pension Reform in Europe: Shared Problems, Sharing Solutions?*, London School of Economics, Hellenic Observatory / The European Institute.
- Holzmann, R. (2012). *Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends, and Challenges*. Discussion Paper No. 6800. Institute for the Study of Labor (IZA). Bonn (Alemanha).
- Holzmann, R. & Hinz, R. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Banco Mundial. Washington.
- Holzmann, Hinz, R. & Dorfman, M. (2008). *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. Social Protection Discussion Paper No. 0824. Banco Mundial.

- Katrourgalos, G. (1996). The South European Welfare Model: The Greek Welfare State in Search of an Identity. *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 39–60.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63 (5): 661-687.
- Lannoo, Barslund, Chmelar, A. & von Werder, M. (2014). *Pension Schemes*. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Parlamento Europeu. Bruxelas.
- Leibried, S. (1992). *Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community*. Social Policy in a Changing Europe. Boulder: Westview Press.
- Mendes, F. & Cabral, N. (2014). O Estado Social entre a Sustentabilidade e a Solidariedade, in *Por Onde Vai o Estado Social em Portugal?*, Vida Económica, Porto: 7-33.
- OCDE (2005), *OECD Pensions at a Glance 2005. Public Policies across OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. Disponível em:
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2005-en
- OECD (2007), *Pensions at a Glance 2007: Public Policies across OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. Disponível em:
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2007-en
- OECD (2009), *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. Disponível em:
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2009-en
- OECD (2012), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>
- OCDE (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris. Disponível em :
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en

- Pierson, P. (2001). *The new Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, M. & Barrientos, A. (2004). Welfare regimes and welfare mix. *European Journal of Political Research*, 43: 83-105.
- Rhodes, M. (1996). Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform. *South European Society and Politics*, 1(3): 1-22.
- Rosalino, H. (2013). *A Evolução dos Sistemas de Pensões em Portugal: O Caso Particular da CGA*. Disponível em:
http://www.portugal.gov.pt/media/1279682/094c_O%20caso%20particular%20da%20CGA.pdf
- Rürup, B. (2002). The German Pension System: Status Quo and Reform Options. *Social Security Pension Reform in Europe*, 5: 137-169. National Bureau of Economic Research: University of Chicago Press. Disponível em:
<http://www.nber.org/books/feld02-2>
- Scherman, K. (1999). The Swedish Pension Reform. *Issues in Social Protection. Discussion Paper 7*. Social Security Department, International Labour Office Geneva.
- Schwarz, A. (2006). *Pension System Reforms*. Social Protection Discussion Paper No. 0608. Banco Mundial.
- Silva, P. (2002). O Modelo de Welfare da Europa do Sul. Reflexões Sobre a Utilidade do Conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38: 25-59.
- Vidlund, M. (2006). *Old-Age Pension Reforms in the EU-15 Countries at a Time of Retrenchment*. University of Turku, Finland.
- Willmore, L. (2000). *Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions*. Department of Economic & Social Affairs Discussion Paper No. 13. Organização das Nações Unidas (ONU).

Yermo, J. (2002). *Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities*. Paris: OECD.

Base de dados (qualitativos)

MISSOC (Mutual Information System on Social Protection in the member States of the European Union). Disponível em:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=pt>

Legislação

Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de janeiro. *Diário da República n.º 6/1999 - I Série A*.
Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 35/2002, de 19 de fevereiro. *Diário da República n.º 42/2002 - I Série A*.
Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro. *Diário da República n.º 226/93 - I Série A*.
Ministério do Emprego e da Segurança Social. Lisboa.

ANEXOS

QUADRO 1

Esperança de vida à nascença: total e por sexo na Alemanha, Portugal e Suécia, em 1992 e 2013

	Total		Homens		Mulheres	
	1992	2013	1992	2013	1992	2013
Alemanha	76,2	80,9	72,7	78,6	79,3	83,2
Portugal	74,7	80,9	71,0	77,6	78,4	84,0
Suécia	78,2	82,0	75,4	80,2	81,0	83,8

Fonte: PORDATA

QUADRO 2

População residente por grandes grupos etários na UE28, em 2001 e 2014 (% da população total)

	0 - 14 anos			15 - 64 anos			65 + anos		
	1992	2001	2014	1992	2001	2014	1992	2001	2014
UE28	-	16,9	15,6	-	67,1	65,7	-	15,9	18,7
UE27	18,9	16,9	15,6	66,9	67,2	65,7	14,2	15,9	18,7
Alemanha	16,3	15,4	13,2	68,7	67,7	65,9	15,0	16,9	21,0
Áustria	17,7	16,8	14,4	67,4	67,7	67,2	14,9	15,5	18,4
Bélgica	18,2	17,5	17,0	66,5	65,6	65,1	15,3	16,9	17,9
Bulgária	19,3	15,2	13,8	66,7	68,1	66,4	14,0	16,7	19,8
Chipre	25,5	21,9	16,4	63,5	66,6	69,4	11,0	11,5	14,2
Croácia	-	16,7	14,7	-	67,0	66,6	-	16,3	18,6
Dinamarca	17,0	18,7	17,1	67,5	66,5	64,5	15,5	14,8	18,4
Eslováquia	24,3	19,0	15,3	65,2	69,6	70,9	10,5	11,4	13,7
Eslovénia	19,8	15,6	14,7	68,9	70,1	67,6	11,2	14,3	17,7
Espanha	18,5	14,6	15,2	67,3	68,5	66,5	14,3	17,0	18,3
Estónia	21,8	17,2	15,9	66,0	67,6	65,5	12,2	15,3	18,6
Finlândia	19,2	18,0	16,4	67,1	66,9	63,9	13,7	15,1	19,7
França	20,0	19,0	18,6	65,6	65,0	63,2	14,5	16,0	18,2
Grécia	18,3	15,1	14,6	67,4	67,3	64,7	14,4	17,6	20,7
Hungria	19,2	16,5	14,5	67,1	68,3	67,8	13,7	15,2	17,7
Irlanda	26,0	21,4	22,1	62,5	67,4	65,1	11,4	11,2	12,8
Itália	15,3	14,2	13,8	69,1	67,2	64,6	15,6	18,6	21,6
Letónia	21,4	17,0	14,8	66,0	67,7	65,9	12,5	15,3	19,2
Lituânia	22,4	19,3	14,6	66,2	66,5	66,8	11,4	14,2	18,6
Luxemburgo	17,8	18,9	16,7	68,6	67,2	69,1	13,6	13,9	14,1
Malta	22,9	19,5	14,4	66,4	68,0	67,5	10,7	12,5	18,2
Países Baixos	18,3	18,6	16,8	68,7	67,8	65,6	13,0	13,6	17,6
Polónia	24,4	18,7	15,0	65,2	68,8	69,8	10,4	12,5	15,2
Portugal	19,1	16,2	14,5	66,8	67,3	65,5	14,1	16,5	20,1
Reino Unido	19,3	18,8	17,7	64,9	65,4	64,7	15,8	15,9	17,6
República Checa	20,3	16,1	15,1	66,9	70,1	67,3	12,8	13,8	17,6
Roménia	22,4	17,9	15,5	66,5	68,5	67,7	11,1	13,7	16,8
Suécia	18,4	18,3	17,2	64,0	64,5	63,3	17,7	17,2	19,5
Islândia	24,8	23,2	20,4	64,4	65,2	66,2	10,8	11,6	13,4
Noruega	19,1	20,0	18,1	64,6	65,0	65,8	16,2	15,0	16,0
Suíça	17,3	17,1	14,9	68,1	67,4	67,4	14,6	15,5	17,7

Nota: Os dados em itálico correspondem a valores provisórios ou estimados.

Fonte: PORDATA

QUADRO 3

Índice de dependência de idosos na UE27 (1992-2014)

Anos	UE27
1992	21,2
1993	21,5
1994	21,8
1995	22,1
1996	22,4
1997	22,7
1998	22,9
1999	23,1
2000	23,4
2001	23,7
2002	24,0
2003	24,2
2004	24,5
2005	24,8
2006	25,1
2007	25,3
2008	25,6
2009	25,9
2010	26,2
2011	26,6
2012	27,2
2013	27,8
2014	28,5

Nota: Os dados em itálico correspondem a valores provisórios.

Fonte: PORDATA

QUADRO 4

Taxa de crescimento real do PIB (%), em 2007 e 2009

Anos	2007	2009
UE28	3,1	-4,4
Alemanha	3,3	-5,6
Áustria	3,6	-3,8
Bélgica	3,4	-2,3
Bulgária	7,7	-4,2
Chipre	4,9	-2,0
Croácia	5,2	-7,4
Dinamarca	0,8	-5,1
Eslováquia	10,8	-5,5
Eslovénia	6,9	-7,8
Espanha	3,8	-3,6
Estónia	7,7	-14,7
Finlândia	5,2	-8,3
França	2,4	-2,9
Grécia	3,3	-4,3
Hungria	0,4	-6,6
Irlanda	5,5	-5,6
Itália	1,5	-5,5
Letónia	10,0	-14,3
Lituânia	11,1	-14,8
Luxemburgo	8,4	-5,4
Malta	4,0	-2,5
Países Baixos	3,7	-3,8
Polónia	7,2	2,6
Portugal	2,5	-3,0
Reino Unido	2,6	-4,2
República Checa	5,5	-4,8
Roménia	6,9	-7,1
Suécia	3,4	-5,2
Islândia	9,5	-4,7
Noruega	2,9	-1,6
Suíça	4,1	-2,1

Fonte: PORDATA

QUADRO 5

Administrações Públicas: défice/excedente público em % do PIB, em 2007 e 2009

Anos	2007	2009
UE28	-0,9	-6,7
Alemanha	0,2	-3,2
Áustria	-1,3	-5,3
Bélgica	0,1	-5,4
Bulgária	1,1	-4,1
Chipre	3,2	-5,5
Croácia	-2,4	-5,8
Dinamarca	5,0	-2,8
Eslováquia	-1,9	-7,9
Eslovénia	-0,1	-5,9
Espanha	2,0	-11,0
Estónia	2,7	-2,2
Finlândia	5,1	-2,5
França	-2,5	-7,2
Grécia	-6,7	-15,2
Hungria	-5,1	-4,6
Irlanda	0,3	-13,8
Itália	-1,5	-5,3
Letónia	-0,7	-9,1
Lituânia	-0,8	-9,1
Luxemburgo	4,1	-0,5
Malta	-2,3	-3,3
Países Baixos	0,2	-5,4
Polónia	-1,9	-7,3
Portugal	-3,0	-9,8
Reino Unido	-3,0	-10,8
República Checa	-0,7	-5,5
Roménia	-2,9	-9,1
Suécia	3,3	-0,7
Noruega	17,1	10,3

Fonte: PORDATA